

CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS

**O universo desconhecido
no federalismo brasileiro**

Eduardo José Grin
Diogo Joel Demarco
Fernando Luiz Abrucio
Organizadores

CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS



**UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL**

Reitor

Carlos André Bulhões

Vice-Reitora e Pró-Reitora
de Coordenação Acadêmica

Patricia Helena Lucas Pranke

EDITORA DA UFRGS

Diretora

Luciane Gonçalves Delani

Conselho Editorial

Carlos Eduardo Espindola Baraldi

Clarice Lehnem Wolff

Janette Palma Fett

João Carlos Batista Santana

Luís Frederico Pinheiro Dick

Maria Flávia Marques Ribeiro

Naira Maria Balzaretto

Otávio Bianchi

Sergio Luiz Vieira

Virgínia Pradelina da Silveira Fonseca

Luciane Gonçalves Delani, presidente

**Centro de Estudos Internacionais
sobre Governo (CEGOV)**

Diretor

Luis Gustavo Mello Grohmann

Vice Diretor

Diogo Joel Demarco

Conselho Deliberativo CEGOV

Diogo Joel Demarco, Lucia Mury
Scalco, Luis Gustavo Mello Grohmann,
Marcelo Lima Celente, Marília Patta
Ramos, Paulo Gilberto Fagundes
Visentini, Ricardo Augusto Cassel,
Vanessa Marx.

**Coordenação Coleção Editorial
CEGOV**

Cláudio José Muller, Gentil
Corazza, Marco Cepik

CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS

**O universo desconhecido
no federalismo brasileiro**

Eduardo José Grin
Diogo Joel Demarco
Fernando Luiz Abrucio

Organizadores

© do autor
1ª edição: 2021

Direitos reservados desta edição:
Universidade Federal do Rio Grande do
Sul

Coleção CEGOV
Transformando a Administração Pública

Revisão de Português: Oyama Francisco
Possapp Mariano da Rocha

Projeto Gráfico: Heitor Jardim

Capa: Heitor Jardim

Apoio: Reitoria UFRGS e Editora
UFRGS

Os materiais publicados na Coleção
CEGOV Transformando a
Administração Pública são de exclusiva
responsabilidade dos organizadores. É
permitida a reprodução parcial e total dos
trabalhos, desde que citada a fonte.



C236 Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro [recurso eletrônico] / organizadores Eduardo José Grin, Diogo Joel Demarco [e] Fernando Luiz Abrucio. – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.
714 p.: pdf

(CEGOV Transformando a Administração Pública)

1. Administração pública. 2. Políticas públicas. 3. Federalismo. 4. Capacidades estatais. 5. Municípios. 6. Gestão pública. 7. Finanças públicas. I. Grin, Eduardo José. II. Demarco, Diogo Joel. III. Abrucio, Fernando Luiz. IV. Série.

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Jaqueline Trómbin – Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-65-5725-053-2

CAPÍTULO

1

CAPACIDADES ESTATAIS EM GOVERNOS SUBNACIONAIS: DIMENSÕES TEÓRICAS E ABORDAGENS ANALÍTICAS

EDUARDO JOSÉ GRIN

Professor e pesquisador da Fundação Getúlio Vargas (SP). Pesquisador do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG-FGV/SP).

DIOGO JOEL DEMARCO

Docente associado da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Docente permanente no Programa de Pós-Graduação Profissional em Economia (PPECO/UFRGS). Vice-diretor do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV/UFRGS).

FERNANDO LUIZ ABRUCIO

Professor e pesquisador da Fundação Getúlio Vargas (SP) e ganhador do prêmio Moinho Santista de melhor cientista político na categoria juventude (2001). Articulista do jornal Valor Econômico.

Os municípios brasileiros têm passado por inúmeras transformações nos últimos trinta anos. Chave nesse processo foi o aumento de responsabilidades aliado à sua autonomia administrativa, política e financeira garantida pela Constituição de 1988. As municipalidades tornaram-se a unidade federativa central para a qual direciona-se a implementação e a provisão das políticas públicas, sobretudo as de bem-estar social. As novas atribuições “aumentaram tanto as exigências de profissionalização da gestão municipal quanto a necessidade de instituição de controles democráticos ou populares da ação pública” (Veloso *et al*, 2011, p. 16).

Nesse contexto, ampliaram-se as exigências por qualificar a gestão municipal para responder aos seus novos papéis e responsabilidades no plano local e no campo das relações intergovernamentais (Grin; Abrucio, 2018; Perry, García; Jimenez, 2014). A descentralização passou a conviver com *deficits* na estrutura administrativa municipal e o seu êxito foi influenciado pelas limitações institucionais e financeiras locais para responder aos encargos assumidos (Abrucio, 2005; Kugelmas; Sola, 1999; Souza, 2005). Especificamente, “carências de ordem financeira estão comumente associadas a carências de capacitação técnico-administrativas [...]” (Souza; Carvalho, 1999, p. 204) (Grin; Abrucio, 2018; Grin *et al.*, 2018).

Nessa linha, este livro busca contribuir para ampliar o debate ainda incipiente na literatura nacional sobre a realidade das capacidades estatais municipais. Conforme Luna e Soifer (2017), os estudos têm avaliado atributos de capacidade estatal basicamente em nível nacional, sendo o plano subnacional ignorado quanto à variação territorial destes recursos, o que se torna essencial de ser conhecido para avaliar a penetração do estado na sociedade. Conforme Cingolani (2013), a análise e a mensuração das capacidades das burocracias de governos subnacionais é uma área em que se faz necessário introduzir avanços metodológicos. Esse livro se insere nessa crescente, mas ainda pouco desenvolvida, agenda de pesquisa no Brasil.

O ponto de partida da análise pode ser resumido na seguinte questão: que tipo de capacidades estatais possuem os municípios para responder aos papéis e responsabilidades assumidos desde 1988? Seguindo esta pergunta, o argumento central é bem conhecido: quanto maior o nível de capacidade estatal disponível no plano local, maiores as possibilidades de definirem suas agendas de governo com maior autonomia administrativa e política. Em linha com Grindle (1997), o desenvolvimento de certas competências técnicas e políticas significa que os municípios ampliam seus recursos para assumir suas atribuições.

A unidade de análise são os governos municipais brasileiros e suas capacidades estatais são abordadas considerando a especificação das funções que foram designadas para este nível de governo no redesenho federativo iniciado após 1988. Capacidade estatal não pode ser analisada de forma abstrata, mas sim em relação aos fins e metas que a organização analisada deve cumprir (Bertranou, 2012). Nesse sentido, a análise empírica se desdobra em áreas de políticas públicas sobre as quais os municípios possuem responsabilidades na sua implementação, gestão ou formulação. Esta estratégia analítica foi utilizada para avaliar a desigualdade ou variedade de capacidade de estatal entre setores de políticas públicas (Souza, 2017; Skocpol, 2002) no âmbito da gestão municipal.

O debate sobre capacidades estatais é amplo, pois há vários caminhos para analisar os instrumentos de atuação governamental. No entanto, algumas questões preliminares são importantes para enquadrar melhor este conceito, conforme Repetto (2004): o que se entende por capacidade estatal? Capacidade estatal exercida onde? Capacidade estatal se expressa como? Capacidade estatal para quê? Capacidade estatal materializada em quais decisões e ações? Escapa aos fins deste livro entrar nessa discussão sobre os interrogantes e dimensões envolvidas na construção deste conceito, embora os capítulos empíricos apresentem respostas para uma ou mais dessas perguntas. Assumindo estas questões como essenciais, capacidade estatal é concebida aqui

como o estoque de recursos e habilidades administrativas, políticas, técnicas e institucionais que os governos municipais possuem, visando a superar restrições impostas pelo ambiente governamental e societal, a fim alcançarem os objetivos políticos e de política pública, gerar valor social e fornecer bens públicos (Completa, 2017; Weiss, 1998).

Este conceito é abordado na literatura de forma multidimensional (Cingolani, 2013; Grin, 2012). Segundo Grindle (1996), quatro são as dimensões deste conceito: a) capacidade administrativa: eficiência organizacional para o desempenho de funções governamentais (e.g. a prestação de serviços públicos); b) capacidade institucional: definir as “regras do jogo” que influem na regulação econômica e no comportamento político dos atores sociais; c) capacidade técnica: habilidades para formular e administrar políticas; d) capacidade política: existência de canais legítimos e eficazes para lidar com conflitos e demandas sociais que dependem de lideranças político-administrativas responsáveis. Nesse debate sobre a natureza do conceito de capacidade estatal duas abordagens se destacam: a) a centralidade do Estado visando exercer suas funções de forma profissionalizada e insulada, com foco na capacidade burocrática, fiscal e coercitiva (a visão estadocêntrica) e; b) elos criados entre o Estado e a sociedade, que é tomada como agente ativo e relevante na conformação das decisões estatais (a visão relacional) (Aguiar; Lima, 2019; Cingolani, 2013).

Capacidades administrativas são condições necessárias, mas não suficientes, para atingir fins governamentais. Capacidade política – habilidades e recursos governamentais para problematizar as demandas sociais e tomar decisões que representem e expressem seus interesses – é igualmente importante (Repetto, 2004; Completa, 2017). Nesse livro, o conceito será utilizado considerando duas dimensões: capacidades técnico-administrativas e político-institucionais. Primeiro, aspectos de natureza mais organizacional, gerencial e administrativa, que se alinham com a tradição estadocêntrica (Skocpol, 2002; Skocpol; Finnegold, 1982; Evans, 2003) sobre o papel da burocracia. Segundo,

aspectos de perfil político e próximos da visão relacional do Estado com a sociedade, de acordo com a visão da sociologia política centrada no controle social em Migdal (1988) ou na abordagem do poder infraestrutural (Mann, 1984).

Capacidades político-relacionais e técnico-administrativas condicionam as possibilidades do exercício do “poder infraestrutural” para o Estado implementar suas ações junto à sociedade. Por isso, é importante identificar os aspectos essenciais da eficácia burocrática, responsáveis por gerar coesão administrativa (coerência interna), e as formas como o Estado atua junto à sociedade (a conexão externa). A capacidade transformadora do Estado depende dessa dupla forma de agir que Evans (1995) denomina de autonomia inserida (*embedded autonomy*).

Para que os governos construam capacidades é necessário que utilizem seus poderes de agência para expandir as possibilidades de ação mais autônoma, de acordo com os recursos políticos, jurídicos e administrativos à sua disposição (Bowman; Kearney, 1988; Evans, 1995; Grin, 2012). Esses recursos tornam o poder estatal um agente de transformação social. Portanto, a questão não é apenas responder quem governa?, mas também o que é governado? e como é governado? As duas últimas questões fornecem uma medida do poder de agência e das possibilidades de ação governamental associadas aos fins da política democrática (Skowronek, 1984).

Certas capacidades residem no cerne da organização estatal e a partir delas pode ser feita uma distinção entre “capacidades centrais” e “capacidades geradoras de arranjos”. As primeiras são as competências essenciais, mais orientadas para as atividades administrativas, gestão de pessoas, capacidade de arrecadação de impostos e planejamento governamental, por exemplo, que permitem a execução de políticas públicas e a prestação de serviços. Quanto às últimas, contribuem para gerar maiores níveis de legitimidade da ação governamental na sociedade (Kjaer; Hansen; Thomsen, 2002; Hall, 2008; Bowman; Kearney, 1988; Frederickson; London, 2000).

A capacidade do Estado se manifesta por meio de sua dimensão técnico-administrativa e sua dimensão política apoiadas em órgãos de governo que atuam de forma coordenada, utilizam instrumentos e tecnologias e estabelecem vínculos com setores não estatais para ampliar sua capacidade de ação da sociedade (Bertranou, 2012). Segundo Weiss (1998), trata-se de unificar em um modelo analítico capacidade burocrática com imersão estatal na relação com os atores sociais. Em consonância com Skocpol (2002), não só os recursos organizacionais são importantes, mas também a perspectiva toqueviliana onde o Estado, por meio de suas configurações organizacionais e outros padrões de atividade, afeta a cultura política e estimula a formação de ações políticas com impactos coletivos. O nexo entre atributos organizacionais-burocráticos e político-relacionais com atores políticos, coordenação governamental e a sociedade compõe o conceito de capacidade estatal (Pires; Gomide, 2014; Bichir, 2016), em linha com o argumento das capacidades como recursos internos e conexões externas (Putnam; Leonardi; Nanetti; Pavoncello, 1983).

Contudo, vale destacar que o presente livro não discute os resultados alcançados nos setores de políticas públicas. A ênfase consiste em identificar as condições da administração pública local para atuar em várias políticas públicas – o *to do*, também chamado de *power to* por Weiss (1998), ou *input* (Migdal, 1988). Assim entendidas, capacidades estatais podem ser consideradas como variáveis independentes, uma vez que definem as condições para a ação governamental, ao passo que os resultados na geração de valor social são as variáveis dependentes.

Este capítulo teórico está organizado em quatro seções, além desta introdução. A primeira e a segunda resenham a literatura sobre capacidades estatais em torno de duas dimensões centrais: técnico-administrativa e político-institucional. A terceira parte traduz este debate para o nível dos governos subnacionais, tendo por referência

a variação territorial de capacidades no interior dos países. A última seção apresenta a discussão na literatura nacional e suas ênfases analíticas em diálogo com o debate internacional, mas também destaca o foco na análise municipal nas políticas setoriais, além das duas dimensões acima referidas.

1. A vertente das capacidades técnicas e administrativas

Conforme a visão weberiana, capacidades estatais pressupõem o domínio de atributos técnicos e administrativos que aumentam as possibilidades da ação do Estado para gerar segurança, regularidade e objetividade na aplicação das normas. A burocracia tem capacidade técnica para conduzir o Estado para atuar como “indutor” da vida social. Por esse motivo, dispor de um aparato burocrático profissional, especializado e qualificado deve ser uma das primeiras tarefas para não limitar a implementação da ação governamental e suas decisões políticas (D’arcy; Nistotskaya, 2020; Evans; Rauch, 2014; Nistotskaya; Cingolani, 2016; 2017; Gomide; Pereira; Machado, 2018).

A abordagem das capacidades pela lente administrativa e técnica compreende que é mais adequado o foco sobre as estruturas organizacionais do Estado, e seu alcance territorial, do que avaliar seus efeitos sobre as ações estatais sobre a sociedade. Avaliar capacidade estatal pelos efeitos gerados na sociedade pode ser enviesado pela incapacidade de gerar resultados que, por serem variáveis dependentes, geralmente são influenciadas por outros fatores (Hanson; Sigman, 2020). Nessa linha, uma forma de investigar as capacidades do Estado é identificar estruturas organizacionais cuja ausência ou presença é crítica para os governos cumprirem suas tarefas (Evans; Rueschmeyer; Skocpol, 2002).

Por esta via, capacidade estatal é habilidade do Estado para implementar políticas públicas e seus objetivos (Cingolani, 2013). As

capacidades fiscais e administrativas servem a várias atividades e são dois determinantes-chave na análise da força dos governos. Seguindo essa abordagem, a avaliação do estágio de desenvolvimento de tais capacidades administrativas pode revelar as prioridades políticas relacionadas à construção do Estado. Capacidades estatais aumentam a eficiência e a eficácia das respostas governamentais, o que requer o reforço de atributos de competência gerencial, técnica e administrativa (Grindle, 1997; Enriquez; Centeno, 2012).

Os argumentos de Hildebrand e Grindle (1997) e Geddes (1994) são similares: construir capacidades aumenta o desempenho governamental e requer reforçar atributos de competência gerencial, técnica e administrativa. Nessa linha, três ações são relevantes: recursos humanos (disponibilidade e capacitação); desenvolvimento organizacional (novas estruturas administrativas e recursos materiais e tecnológicos) e fortalecimento dos sistemas (administrativos e orçamentários, por exemplo). Para Ingraham (2007), cinco sistemas de gestão compõem o núcleo do que são capacidades de governo: finanças, investimento de capital e infraestrutura, recursos humanos, tecnologia da informação e gerenciamento para resultados.

Por isso, a ausência de certas capacidades pode impactar o desenvolvimento de inúmeras políticas e reduzir o alcance das ações governamentais, o que afeta o *feedback* entre o Estado e a sociedade. Com efeito, assim como um governo com poucos recursos administrativos pode não conseguir promover políticas públicas, as preferências dos governantes podem ser restringidas pelo jogo político na sociedade. Dessa forma, construir capacidades de Estado é uma condição necessária para os governos viabilizarem suas opções (Kjaer; Hansen; Thomsen, 2002; Bowman; Kearney, 1988; Completa, 2017; Skocpol; Finnegold, 1982). Este aspecto também é válido para avaliar as capacidades estatais de governos subnacionais (Luna; Soifer, 2017; Dollery *et al*, 2020).

Nesse sentido, Evans destaca que (2003): a) burocracias coerentes e organizadas são um bem escasso, o que remete à questão dos incentivos à sua institucionalização; b) o descompasso entre as demandas sociais e o desempenho inadequado do Estado enfraquece sua legitimidade se este não dispuser de capacidades necessárias; c) a construção institucional do Estado deve ser fortalecida, especialmente diante das “deseconomias administrativas e organizacionais” que afetam seu desempenho; d) construir capacidades burocráticas não é uma estratégia conservadora, pois pode gerar retorno político aos governos. No mesmo caminho segue a “escala weberiana” (Evans; Rausch, 2014): o recrutamento meritocrático e a evolução previsível da carreira profissional constituem características essenciais das capacidades do Estado. Assim, a burocracia profissional e qualificada, bem como a organização efetiva do governo, são essenciais para a implementação das políticas públicas (Kocher, 2010; Cardenas, 2010; Hanson; Sigmans, 2011; D’arcy; Nistotskaya, 2020).

Geddes (1994) e Skowroneck (1984) também associam capacidade administrativa com dispositivos para tributar e tomar decisões burocráticas eficazes. Para Koscher (2010), recursos são necessários para alcançar os objetivos das políticas públicas. Governos mais capacitados nesse quesito terão mais sucesso em atingir seus fins. Capacidade estatal, portanto, é considerada como um sinônimo de expertise para governar e implementar políticas (Cárdenas, 2010).

Assume-se, pois, que a implementação de políticas públicas precisa ser precedida pelo desenvolvimento e fortalecimento da infraestrutura institucional (Olsen, 2005; Sikkink; Wolfson, 1993). Seguindo essa perspectiva, se a organização administrativa do Estado busca aumentar sua eficiência, analisar como e quais recursos podem ser desenvolvidos se torna uma questão vital, já que estes afetam as estruturas que orbitam em torno de políticas, especialmente aquelas orientadas pelo reforço das capacidades burocráticas (March; Olson; Olsen, 1983). Para Kocher (2010),

essa é uma afirmação lógica, mas para atingir os objetivos traçados pelas políticas públicas recursos são necessários e os governos que forem mais capazes de obtê-los terão mais sucesso em alcançar seus objetivos de geração de valor social.

2. A vertente das capacidades políticas e relacionais

A abordagem política e relacional privilegia os compromissos assumidos pelo Estado junto à sociedade. Não apenas o Estado afeta a sociedade, mas também é por ela limitado (Cingolani, 2013). As primeiras formulações deste enfoque se baseiam nos trabalhos seminais de Mann (1984), com a proposição do “poder infraestrutural”, e de Migdal (1988), para quem a capacidade de controle social é uma forma de identificar como o Estado institucionaliza suas ações. Segundo Mann (1984), o poder infraestrutural consiste em uma forma de ação do Estado que lhe permite penetrar na sociedade civil para coordenar suas atividades, mas sem necessariamente se impor sobre ela. O Estado é uma cristalização e condensação das relações sociais em seu território, mas ao mesmo tempo estimula novos vínculos coletivos e individuais com o poder político constituído. É uma forma de poder “por meio da sociedade”.

Para Migdal (1988), capacidades estatais incluem: penetrar na sociedade, regular as relações sociais, extrair recursos e deles se apropriar ou utilizá-los de forma adequada, o que implica capacidade de implementar políticas por meio da mobilização dos atores sociais. Seguindo Migdal (1988, p. 32), “participação denota o uso e ação repetidos e voluntários em instituições estatais ou autorizadas pelo Estado”. A penetração na sociedade, desta forma, apresenta-se como uma variável dependente das capacidades de canalizar a ação das pessoas com o intuito de gerar comportamentos de acordo com normas definidas. Em contraste com a visão estadocêntrica, “a chave para explicar a capacidade estatal é a distribuição do controle social entre diversas organizações, incluindo o Estado” (Aguiar; Lima, 2019, p. 3).

Nessa abordagem, o aparato burocrático é uma pré-condição básica para a implementação de políticas públicas, mas também é necessário que o Estado consiga se relacionar com os atores políticos, econômicos e sociais (Completa, 2017). Essa abordagem remete ao conceito de autonomia inserida (Evans, 1995): a intervenção do Estado em uma arena de política pública seria facilitada se contasse com a cooperação dos atores sociais para fortalecer as condições para implementar as políticas. Todavia, o Estado mantém-se com capacidade de formular suas preferências e atuar de forma autônoma.

Autores como Skowronek (1984) e Evans (1995) enfatizam o caráter “relacional” da capacidade estatal que, deste modo, transcende as capacidades administrativas do aparelho burocrático do Estado. Incorpora-se uma segunda dimensão que se refere aos elos que os entes estatais mantêm - ou deveriam reter - com o ambiente social. Por esta razão, é errado tomar os conceitos de capacidade administrativa e capacidade estatal como sinônimos. Mais do que a capacidade de controle social, é importante avaliar as condições do Estado para coordenar o desenvolvimento das atividades junto ao setor público, ao mercado e às organizações sociais (Hildebrand; Grindle, 1997). Essas capacidades permitem que governos produzam políticas e estratégias alinhadas aos seus objetivos, em cooperação com grupos sociais organizados, visando atualizar ou transformar as políticas públicas e o contexto em que ocorrem (Weiss, 1998).

Portanto, a capacidade do Estado teria entre seus aspectos centrais a conectividade por meio de redes externas (Evans, 1995). Isso indica que os resultados das políticas públicas não dependem exclusivamente da capacidade instalada dos órgãos estatais, mas também de outros fatores externos. Segundo Repetto (2004), o desenvolvimento de capacidades não é neutro em relação ao poder: “capacidades para o quê” e “capacidades para quem” revelam diferenças no grau de poder, influências políticas e interesses em jogo. Desse

modo, a construção de vínculos institucionalizados entre o Estado e os grupos sociais define padrões e modelos sobre como a gestão pública deve se relacionar com seu entorno.

O caráter “relacional” transcende as capacidades administrativas e burocráticas (Cingolani, 2013; Evans, 1995; Skowroneck, 1984; Grin *et al*, 2018). Daí que seria equivocado tomar como sinônimos capacidade administrativa e capacidade estatal, pois o espaço das políticas públicas é inerentemente relacional entre o Estado e a sociedade (Repetto, 2004). Na mesma linha seguem Pires e Gomide (2014) e Gomide (2016): a dimensão política trata das habilidades da burocracia estatal em expandir os canais de interlocução e negociação com atores sociais que mobilizem recursos políticos necessários para o funcionamento das políticas públicas.

Em outras palavras, a implementação de arranjos institucionalizados de mediação servem para que o Estado cumpra sua função de filtro em sua relação com a sociedade, buscando seu bem-estar (O’donnell, 2009). A ação do Estado depende da vontade política em promover esta dinâmica relacional, bem como da influência que ela exerce sobre as suas atividades. Essa dimensão é mais do que eficiência ou eficácia burocrática e mais próxima da *accountability* governamental, pois depende da vontade política do Estado de promover essa dinâmica relacional (Grin *et al*, 2018).

3. O debate sobre capacidades estatais em governos subnacionais

O debate sobre capacidades estatais em governos nacionais usualmente assume que o poder infraestrutural do Estado considera três questões: capacidades materiais, efeitos gerados na sociedade e territorialidade (Hanson; Sigman, 2020; Soifer, 2008). Derivada desta abordagem provém o enfoque analítico sobre a variação subnacional das capacidades estatais, dado que o alcance da ação estatal é irregular no território de um país. Bens públicos

são fornecidos em algumas regiões, mas não em outras (Luna; Soifer, 2017). Sobretudo, em países descentralizados, importa indagar sobre a capacidade dos governos subnacionais de realizar as diferentes tarefas sob a sua responsabilidade. Essas investigações são especialmente importantes no contexto dos Estados federais (Perry; García; Jiménez, 2014).

A irregularidade do Estado tem implicações para a qualidade da democracia no nível local, bem como para a política nacional (O'donnell, 1993). Esta cobertura territorial “busca capturar até que ponto Estado realmente permeia a sociedade e é capaz de internalizar interações sociais dentro de suas ações” (Cingolani, 2013, p. 31). Esta situação é ainda mais evidente em países cujo desenvolvimento regional é desigualmente distribuído, de forma que mensurar capacidades estatais, considerando a variação subnacional, se torna essencial para compreender como o Estado se organiza (Luna; Soifer, 2017), como é o caso do Brasil. Segundo Acemoglu, Jimeno e Robinson (2014), uma pequena literatura tem enfatizado a variação de capacidade estatal dentro dos países. É neste campo de discussão que o presente livro se insere. Porém, além da variação territorial, também importa considerar as diferenças entre setores de políticas públicas existentes nos governos locais (Ingraham, 2007). Por esta razão, os capítulos deste livro adotam os municípios como unidade de análise territorial, mas também abordam distintas políticas públicas.

Governos locais são a esfera mais próxima das pessoas, ainda que sua ação dependa de leis e regras feitas por outros níveis de governo. Por serem o “fim da linha” da provisão de serviços e do financiamento intergovernamental são cada vez mais confrontados com crescentes e mais complexas demandas para fornecer serviços que requerem recursos financeiros e humanos. Esta realidade pressiona cada vez mais a capacidade gerencial dos municípios, já que vêm assumindo parcelas cada vez maiores de responsabilidades que, em muitos casos, são pouco

ou nada apoiadas pelos entes federal e estaduais. Contudo, a criação de capacidade no governamental é de longo prazo, é baseada em sistemas e atividades com base institucional e é orientada por decisões políticas (Ingraham, 2007). A capacidade organizacional subnacional é um dos fatores mais importantes no funcionamento eficaz dos governos. Em países democráticos essa questão assume relevância, pois governos locais desempenham o duplo papel duplo de serem um instrumento para a expressão de democracia local, bem como um meio de prestação de serviços locais (Dollery *et al.*, 2020).

Dito de outro modo, capacidades de governança, formulação de políticas e eficiência operacional importam assim como as características da democracia no plano municipal. O tipo de arranjo decisório nos governos locais, que Kuhlmann e Brouckaert (2016) distinguem como modelos de “*mayoral systems*” e “*committe systems*”, impacta nas características das capacidades de governo. O primeiro tipo é mais centralizado na estrutura política e burocrática dos governos, enquanto o segundo mais afeito a lógicas participativas internas e com a sociedade. O raciocínio é similar ao analisado na seção anterior: capacidades estatais combinam estas duas dimensões.

Desenvolver capacidades, especialmente seu componente de gestão, é cada vez mais um problema devido à crescente lacuna entre as práticas locais e a magnitude das demandas colocadas sobre os governos locais. Profissionalismo de pessoal, práticas orçamentárias, cooperação intergovernamental e capacidade de gestão local têm, em geral, melhorado em diversos países. Todavia, estes avanços não acompanharam os desafios apresentados pelas novas questões enfrentadas pelas localidades, tais como crescentes interdependências no setor público, mudanças de expectativas na sociedade sobre a provisão de serviços públicos, emergência de novos e mais complexos problemas e a redefinição do papel da gestão municipal no processo de produção de políticas públicas. Por

outro lado, a capacidade local resulta da interação das expectativas, recursos e problemas que as sociedades identificam (Gargan, 1981). Como as formas de interação são muito distintas, pois dependem de cada realidade local, estudar a variação territorial das capacidades estatais subnacionais importa.

Seguindo essa trilha, capacidades estatais em governos locais são recursos que visam gerar melhores níveis de bem-estar para os seus habitantes, em especial em contextos de descentralização. Duas questões são essenciais: a) qualidade gerencial (perfil profissional dos funcionários municipais e o marco regulatório das instituições orçamentárias em face da descentralização fiscal); b) a lógica da relação do governo com a sociedade (intensidade democrática da ação pública local expressa na criação de canais que permitam aos grupos sociais influenciarem nos rumos das políticas públicas) (Cabrero, 2004).

Decerto que seria equivocado compreender capacidades estatais municipais como um pacote de instrumentos separados da ampliação da democracia e da descentralização política e administrativa. Contudo, existem dimensões de gestão administrativa e capacidades políticas que podem ser analisadas separadamente, visando identificar seus efeitos na administração municipal. Por exemplo, a elevação do profissionalismo foi uma razão para as municipalidades mexicanas tornarem-se mais conscientes dos benefícios de instrumentos de gestão como o planejamento estratégico (Grindle, 2006). Nessa linha também aponta a pesquisa sobre a capacidade de os municípios colombianos fornecerem bens públicos, avaliada pela presença de funcionários e agências estatais como recursos de “poder infraestrutural” (Acemoglu; Jimeno; Robinson, 2014).

4. O debate sobre capacidades estatais municipais na literatura nacional

No Brasil, o campo de estudos sobre capacidades estatais municipais, em especial nas áreas de ciência política e administração pública, é relativamente recente. A produção acadêmica sobre poder local foi muito orientada pela análise dos municípios como locais de experimentação e inovação, em especial no tocante a novos instrumentos de democracia participativa e controle social, tanto aqueles implementados por vontade política dos governos (por exemplo, modelos de Orçamento Participativo) ou os instrumentos garantidos legalmente, como são os conselhos municipais de políticas públicas. Há uma extensa literatura produzida no Brasil sobre estas experiências, mas a lente teórica e analítica segue caminhos distintos, a exemplo do debate sobre a teoria democrática, mas não se apoia na discussão das capacidades estatais. Por outro lado, diante da descentralização de políticas públicas, notadamente aquelas de bem-estar social, os municípios foram analisados mais pela ótica dos incentivos financeiros da esfera federal para assumirem sua implantação (Arretche, 1999; Almeida, 2005).

Desta forma, a análise das capacidades estatais municipais permaneceu como um campo pouco abordado, o que resultou na produção de poucos estudos. Contudo, na última década vem adensando-se esse campo ainda incipiente de pesquisa. Sobretudo nos últimos cinco anos houve um crescimento significativo na produção acadêmica. Considerando o debate teórico sobre capacidades estatais e sua tradução para a esfera dos governos locais, a literatura nacional passou a analisar como os municípios se valem de seus recursos para implementar políticas públicas. Em essência, a leitura é que a descentralização iniciada há mais de trinta anos é uma conquista importante para fortalecer os municípios e sua autonomia política, financeira e administrativa, mas que não foi suficientemente acompanhada do incremento nas capacidades de gestão.

A crescente compreensão da descentralização de responsabilidades repassadas pela esfera federal, o aumento de atribuições em mais áreas de políticas públicas, como é o caso da segurança pública, e a redução do apoio financeiro da União em áreas como a saúde, por exemplo, demanda maior cobrança de capacidade de gestão no plano local. No Brasil, há uma tendência de alterações nas estruturas municipais de gestão, estimulada por exigência federal, para aprimorarem sua capacidade organizacional, visando gerenciar e executar os recursos das transferências intergovernamentais. Este processo derivou da Constituição de 1988 e das mudanças que foram feitas em diversas políticas nas últimas décadas (Bichir, 2011).

Questões como estas fortaleceram o surgimento de estudos visando investigar a realidade das capacidades estatais municipais, considerando que a descentralização gera assimetrias e desigualdades entre os municípios (Veloso *et al.*, 2011). Estas desigualdades regionais e intermunicipais estão relacionadas a uma grande variação quanto à penetração territorial da descentralização.

Tendo por referência que capacidade estatal é um conceito multidimensional e que, neste livro, duas são as dimensões teóricas que organizam a análise realizada, a revisão da literatura nacional será assim organizada. A pesquisa bibliográfica encontrou apenas um trabalho que, em termos teóricos, propõe que a análise das capacidades estatais municipais seja realizada com base nestas duas dimensões. Trata-se do ensaio de Gomes, Ferreira e Amâncio (2017), que apresenta um modelo com três dimensões – institucional administrativa, econômico-financeira e sociopolítico¹ – para avaliar capacidades estatais na formulação de políticas sociais.

A produção acadêmica nacional pode ser estruturada da seguinte forma: estudos que enfocam capacidades estatais nos sistemas críticos de gestão, para tomar a expressão de Ingraham

1 A referência é o trabalho de Paes de Paula (2005) que identifica estas três dimensões para a construção de uma gestão pública democrática.

(2007), aqueles baseados em estudos de políticas públicas, que são predominantes, em linha com as observações de Skocpol (2002) sobre a ênfase a ser dada para este tipo de análise, e a literatura menos desenvolvida das capacidades políticas municipais. Os trabalhos resenhados nesta seção não esgotam a produção acadêmica, mas permitem identificar as rotas preferenciais em termos de temas que vêm sendo pautados, conforme a literatura de capacidade estatais. Ao mesmo tempo, pode-se verificar as lacunas ainda existentes, para o que este livro também espera contribuir.

4.1 Capacidades estatais e seus sistemas críticos de gestão

Possivelmente a primeira análise sistemática dos recursos de gestão municipal foi o estudo “Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras” do Ipea e coordenado por Veloso *et al.* (2011).² O trabalho focou-se nos processos de gestão e não avaliou a eficiência no provimento de bens e serviços públicos. Foram avaliadas quatro áreas de gestão centrais para o funcionamento das prefeituras: finanças, gestão de capital e infraestrutura, pessoas e tecnologia da informação. Justificou-se a necessidade de conhecer como as administrações municipais estão organizadas, pois qualificar sua ação foi considerado um dos mais difíceis obstáculos para a implementação de políticas públicas no país. “Fortalecer a capacidade de gestão municipal

2 A publicação resultou do projeto “Fortalecimento Institucional e Qualificação da Gestão Municipal”. Em termos metodológicos, o projeto adaptou os conceitos e a estrutura da pesquisa *Government Performance Project* (GPP). Esta investigação é conduzida pela Maxwell School of Citizenship and Public Affairs (Syracuse University) que analisou os sistemas de gestão de todos os níveis de governo nos Estados Unidos. Atualmente, a pesquisa é conduzida pela Pew Charitable Trusts e passou a abordar apenas os estados. Referências mais sistematizadas sobre essa metodologia e seus resultados podem ser encontrados em: Ingraham, Patricia W. (2007). *In Pursuit of Performance: management systems in state and local government*. Baltimore: The John Hopkins University Press. No caso brasileiro, a amostra de 194 municípios de diversos portes foi assim formada: Alagoas (21), Espírito Santo (24), Pará (13), Paraíba (23), Paraná (40), Rio de Janeiro (23) e São Paulo (50).

tornou-se condição imperativa para que o desenvolvimento ocorra de forma menos desigual em um país bastante descentralizado administrativamente” (Velooso *et al*, 2011, p. 18).

No campo da gestão financeira destacam-se cinco trabalhos. Grin e Abrucio (2018) e Grin e Fernandes (2019), analisaram a existência de instrumentos de gestão e planejamento financeiro como Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Descreve-se a organização municipal da área e a implementação de instrumentos tributários como Planta Genérica de Valores e cadastro dos imóveis para cobrarem o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto sobre Serviços (ISS). Na gestão de capital e infraestrutura e organização administrativa interna, o tema é a organização de áreas como controladoria e investimentos. A gestão de pessoas mostra a expansão do número de servidores municipais, que cresceu mais de duas vezes desde 1999 até 2016. A tecnologia de informação é utilizada de forma crescente. Nas quatro dimensões, a desigualdade regional e por porte populacional municipal são chave para mostrar a variação das capacidades estatais existentes.

O trabalho de Grin *et al.* (2018) analisa como variáveis administrativas, técnicas, institucionais e políticas afetam a gestão fiscal municipal. Argumenta-se que sendo os municípios autônomos administrativa, política e financeiramente, quanto mais desenvolvidas forem suas capacidades estatais, melhor será a performance fiscal avaliada em relação ao aumento da receita própria e redução de despesas correntes. O número de servidores e seu preparo técnico (escolaridade formal) impactam positivamente os resultados financeiros. Contudo, a utilização de instrumentos de gestão apoiados tecnologicamente na internet não estão relacionados à melhor performance fiscal. O mesmo vale para os dispositivos que regulam o comportamento dos atores econômicos e sociais (por exemplo, plano diretor e código de obras).

Estas pesquisas, embora trabalhem com mais de uma dimensão

analítica, não propõem nenhum indicador composto para mensurar capacidades estatais (Cingolani, 2013). Essa observação importa, pois a maioria dos estudos opta por abordar uma dimensão analítica. Nessa linha, destacam-se trabalhos sobre finanças e planejamento municipal. Marengo, Strohschoen e Joner (2017) analisam como a profissionalização da burocracia municipal, e sua participação relativa no funcionalismo municipal (“estatutários com formação superior”), contribuem para ampliar o poder de agência governamental na cobrança do IPTU. O artigo discute as discrepâncias horizontais de capacidade estatal na tributação. População, *incumbency* e níveis de profissionalização são as variáveis que mais afetam a arrecadação do IPTU, sendo a burocracia profissional um fator diferencial em “micro” e “pequenos” municípios, o que se alinha com os argumentos da variação territorial das capacidades estatais.

A pesquisa de Batista (2015) analisa o quanto a qualidade da burocracia local reduz as falhas na implementação municipal de recursos de transferências federais. Foram analisadas quatro medidas da qualidade da burocracia: inadequação, quantitativo, qualificação e ausência de politização (medida pelo número de servidores estatutários). Os resultados indicam que quanto maior a inadequação da burocracia, maior o número de falhas de implementação e de irregularidades na gestão dos recursos. Quanto maior o número de funcionários por habitante e a proporção de funcionários com ensino superior (*proxy* de qualificação burocrática), menor o número de falhas e de irregularidades na implementação dos recursos.

No campo do planejamento municipal, Lima *et al.* (2020a) argumentam que os estudos sobre planejamento governamental e capacidades estatais são dois campos postos em searas distintas. Se capacidade estatal é um recurso para concretizar objetivos, a qualidade de sua burocracia é fundamental. O planejamento municipal é um resultado da qualidade destas capacidades burocráticas. Argumenta-se que a elaboração dos PPAs é um

produto dos processos realizados pelas burocráticas que expressa as capacidades instaladas. Todavia, municípios possuem limitações de capacidades técnicas e administrativas, o que gera consequências na qualidade do planejamento e da gestão das políticas públicas. Um destaque é feito para a heterogeneidade e desigualdade de suas capacidades estatais, em linha com o argumento da variação territorial e subnacional do “poder infraestrutural”.

Na mesma direção segue o artigo de Lima *et al* (2020b) sobre o planejamento governamental em municípios brasileiros. A hipótese é que os municípios carecem de capacidades estatais para o desenvolvimento das atividades de planejamento. O argumento chave é que o planejamento é basilar para a expansão e qualificação da formulação e implementação de políticas públicas, sendo necessário investigar como os municípios vêm executando as competências que lhes foram delegadas após 1988.

O mesmo tema é abordado por Papi e Demarco (2018) e Papi, Demarco e Lima (2019) ao analisarem as capacidades burocráticas para o planejamento plurianual em municípios do Rio Grande do Sul de 2014 a 2017. Constatou-se uma grande heterogeneidade de modelos organizacionais e atores políticos e burocráticos envolvidos, bem como o grau de centralização ou descentralização dos governos para a sua elaboração. Pesquisou-se se o uso de recursos de tecnologia da informação e se a elaboração do PPA foi precedida de diagnósticos da realidade. Avaliou-se se o PPA incorporou dimensões estratégicas e visão de futuro dos municípios e se foram instalados sistemas de monitoramento da sua execução. A pesquisa mostra que o PPA não se transformou em um instrumento de planejamento estratégico dos municípios. Diante da variedade territorial desse processo, conclui-se que a efetivação do planejamento é um desafio dada a heterogeneidade municipal, sobretudo aqueles de pequeno porte (menos de 20 mil habitantes) nos quais a dependência de recursos financeiros federais é mais acentuada.

Na gestão de pessoas, Santana e Gomes (2017) analisam o

perfil das burocracias das administrações diretas municipais do Rio Grande do Norte entre 2005 a 2014. Mostra-se a evolução do perfil dos funcionários públicos, especialmente quanto à contratação de estatutários. Informações sobre o quantitativo de funcionários, forma de ingresso, vínculo e escolaridade são tomados como *proxies* das capacidades burocráticas. Os resultados indicam mudanças relevantes no período 2005 a 2011: aumento de funcionários estatutários, de maior escolaridade e diminuição de vínculos não permanentes. Porém, o aumento da capacidade estatal municipal não resultou da iniciativa autônoma dos municípios, pois estas dependeram mais das estratégias de indução do governo federal de expansão de políticas sociais nacionais na década de 2010. Após 2014, observou-se uma reversão desta tendência, alinhada com o início do esgotamento fiscal dessa estratégia de indução do governo federal.

4.2 Capacidades estatais e seus efeitos nas políticas públicas

Os trabalhos que se baseiam na literatura de capacidades estatais e seus efeitos nas políticas públicas têm crescido nos últimos anos, sobretudo nas políticas de bem-estar social. Estas áreas foram o foco da descentralização de políticas para os municípios, com ênfase para a assistência social, mas também educação, saúde e habitação, política urbana, segurança pública e desenvolvimento socioeconômico.

Na política que regula o espaço urbano, Marengo (2017) analisa a relação entre a participação de uma burocracia profissional e seus impactos na implementação de legislação e regulamentação destas políticas. A análise adotou “estatutários com formação superior” como *proxy* de uma burocracia profissional weberiana. Conclui-se que a burocracia weberiana não substituiu completamente as estruturas administrativas tradicionais e tampouco modelos gerenciais orientados pela flexibilização de normas e carreiras que extinguíram as burocracias profissionais. O resultado é um compósito de perfis weberianos, gerenciais e patronagem na configuração de administrações públicas

municipais em um contexto como o brasileiro.

No campo das políticas de assistência social, alguns trabalhos merecem destaque. Bichir, Simoni Junior e Pereira (2019a) analisam o efeito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e seus mecanismos de coordenação na sua implementação em nível municipal. Os resultados indicam que o SUAS induz o incremento na implementação de serviços e benefícios, cujas médias se elevaram entre 2011 e 2016 em todos os tamanhos de municípios e em regiões. Por sua vez, os dados sobre capacidades institucionais – recursos humanos e estrutura física dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) – também indicam melhora nesse período. O estudo econométrico encontrou associação positiva entre os indicadores de implementação de benefícios e serviços e os indicadores de capacidades locais. Em resumo, “se os instrumentos de coordenação federativa foram essenciais para consolidar a agenda da assistência social em nível municipal e disseminar melhores padrões de implementação de serviços básicos de assistência social, é necessário notar que as capacidades e dinâmicas locais também afetam os resultados pretendidos” (Bichir; Simoni Junior; Pereira, 2019a, p.18).

O texto escrito por Bichir, Simoni Junior e Pereira (2019b) segue um argumento similar ao enfatizar que o SUAS tem limites de indução sobre a gestão municipal. Dimensões locais importam - desde a dimensão da centralidade da área nas agendas municipais até diferentes possibilidades de adaptação local -, tendo em vista suas capacidades e trajetórias em cada município. A partir da análise desdobrada das dimensões do Índice de Desenvolvimento do Centro de Referência de Assistência Social (IDCras) analisaram-se capacidades estatais (recursos humanos e estrutura física) e da dimensão de serviços e benefícios, o que permitiu analisar a implementação dos serviços socioassistenciais de proteção básica. Argumenta-se que a utilização de um indicador mais próximo da oferta dos serviços permitiu melhor aferir a provisão de serviços e benefícios nos municípios.

A pesquisa de Sátyro e Cunha (2019) analisa a capacidade

burocrática e de gestão municipal e seus efeitos na implementação de políticas sociais. Baseado em um *survey* com técnicos e gestores municipais da assistência social discutem-se os fatores problemáticos na implementação da política. Os resultados mostram que limitações orçamentárias e fatores relacionados aos recursos humanos – qualidade, rotatividade, baixos salários e insuficiência numérica –, administrativos e de produção de dados são determinantes na implementação da política em nível local. Constatou-se que esta burocracia se vê pouco capacitada para atuar em uma política nova e considerada menos central. Ainda que estas limitações sejam distintas em municípios de pequeno porte até 20 mil habitantes, as carências de capacidade burocrática são um fenômeno extensivo a todas as localidades pesquisadas.

Na mesma linha, Sátyro, Cunha e Campos (2016) basearam-se no conceito de capacidade estatal para analisar a estrutura burocrática municipal na política de assistência social. A burocracia é analisada pela ótica das regras do SUAS que determina a necessidade de serem os servidores contratados por meio de concursos públicos, bem como pela indicação de um quadro de profissionais para atuar nos CRAS e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS). A pesquisa analisa o tipo de vínculo profissional dos servidores municipais, seu nível de formalidade e formação profissional especializada.

Discute-se a capacidade de implementação da política por meio do IDCras e o Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social (IGD-Suas), ambos desenvolvidos pelo antigo Ministério do Desenvolvimento Social, observando-se a taxa de execução das transferências recebidas pelas cidades conforme sua pontuação nestes índices. A mensuração é realizada de forma espacializada e mostra uma grande variação regional. Em resumo, características das burocracias municipais importam para os resultados da política mas, diferente do assumido pela literatura, constata-se que maior porte populacional e vínculos estáveis

(estatutários) não explicam melhores taxas de execução do IDCras e IGDSUAS. Os resultados da política dependem das demandas da população, que é maior nos municípios menores e mais carentes de capacidade estatais.

O trabalho de Cavalcante e Ribeiro (2012) mostra que a criação do SUAS foi efetiva quanto à melhoria na gestão municipal praticamente em todo o território nacional, medida pela estrutura administrativa e prestação de serviços assistenciais. O fator mais importante foi a evolução da política ter se concentrado em cidades que apresentavam piores desempenhos na gestão da assistência social. Os resultados sugerem que a municipalização da política foi bem-sucedida na implementação do SUAS. Em outra pesquisa, Cavalcante (2014) analisa a eficácia do desempenho local na implementação da assistência social e identifica uma disparidade entre as prefeituras. Do ponto de vista regional, há diferenças mais nítidas dos índices de provisão dos serviços, enquanto na capacidade institucional as diferenças entre as regiões são menores.

O artigo de Miranda e Oliveira (2017) analisa a eficácia do serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes em situação de risco na realização das metas de excepcionalidade e provisoriedade da medida. Argumenta-se que essa eficácia está relacionada com a capacidade das burocracias do arranjo institucional da política. “Como o arranjo instituído pelo Estatuto da Criança e Adolescente foi regulamentado apenas em 2009, e que não houve iniciativas nacionalmente coordenadas de capacitação das burocracias de unidades criadas sob a vigência de normatizações anteriores, não surpreende que nelas o desempenho na reinserção familiar das crianças e adolescentes seja pior” (Miranda; Oliveira, 2017, p. 172).

Na política habitacional, Arretche *et al* (2012) destacam que a coordenação federal se tornou mais efetiva, para a gestão municipal, com a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) em 2005. A proporção de municípios

que declararam contar com fundo local e conselho municipal de habitação de interesse social cresceu muito. Ampliou-se a utilização de instrumento para identificação do déficit municipal de moradia. Cerca de 2/3 dos municípios contavam com um órgão para a gestão da política, embora menor nos municípios pequenos (até 20.000 habitantes). A pesquisa é ampla e muito aprofundada, de forma que estes poucos dados apenas cumprem a função de destacar que este estudo sobre a área habitacional foi realizado sob a lente teórica das capacidades administrativas. Todavia, para Cavalcante (2014), o menor nível de regulamentação da política habitacional teve como consequência uma maior disparidade entre os municípios no que tange ao desempenho das prefeituras em dois indicadores: capacidade de provisão e capacidade institucional da área.

O estudo de Lima-Silva (2019) explorou os fatores locais que explicam os diferentes resultados obtidos por governos municipais na implementação de uma mesma política urbana compartilhada com o governo federal: as operações de urbanização de favelas do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Baseado na literatura sobre capacidade estatal e implementação de políticas públicas, a análise centrou-se em diferentes aspectos locais, como a prioridade do tema de urbanização de favelas na agenda municipal, a habilidade técnica e política dos dirigentes municipais para implementar o programa e alinhar os diferentes atores envolvidos no *policy-making*, considerando as características espaciais das cidades estudadas (Pelotas, São Bernardo, Campo Grande e Santo André) e das favelas.

O trabalho de Almeida *et al* (2017) discute a implementação da política de regularização fundiária em municípios brasileiros. Encontram-se condicionantes da estrutura organizacional, normativa e operativa da agenda urbana em âmbito local baseados em dados de pesquisa sobre a demanda do Programa Federal Papel Passado. Enquanto a operacionalização da política parece exacerbar os instrumentos exigidos para adesão municipal à política nacional

de habitação, a análise da capacidade institucional dos municípios abrangidos pelo Programa apresentou dificuldades para mitigação e resolução da irregularidade fundiária.

Barbosa e Vaz (2019) analisam como os projetos de urbanização do PAC fortaleceram a criação de arranjos federativos e institucionais nos municípios para possibilitar sua implantação, ensejando o protagonismo social e a inclusão dos moradores. A complexidade dessas iniciativas requer dos municípios capacidades para implementar políticas habitacionais que tenham a participação popular como item indispensável em sua consecução. Assim, identificaram-se e analisaram-se as capacidades relacionadas ao arranjo institucional adotado, a partir da construção e implementação do projeto de urbanização em uma região da cidade de São Bernardo do Campo. As capacidades encontradas foram organizadas em quatro categorias: políticas, técnicas, administrativas e institucionais.

Na política de saúde, Menicucci, Marques e Silveira (2017) avaliam os resultados do Pacto pela Saúde em relação ao alcance das metas, cumprimento das pactuações e desempenho dos municípios em termos comparativos. Foram utilizados alguns indicadores do Pacto para o período de 2007 a 2011 para avaliar se os municípios cumpriram o que foi acordado e como este processo evoluiu no período quanto ao desempenho efetivo dos municípios. Avaliou-se também a desigualdade entre os municípios quanto à sua performance. O estudo mostra que o Pacto pela Saúde parece ter contribuído para a formação de uma agenda de prioridades de âmbito nacional, para ampliar o conhecimento dos municípios sobre suas próprias capacidades e sobre o acompanhamento de seu desempenho. Nessa linha, Cavalcante (2014) mostra que as localidades são heterogêneas tanto em suas capacidades institucionais como na provisão de serviços.

A pesquisa de Grin (2020) analisa como a capacidade estatal municipal em saúde influenciou na performance do combate à Covid-19 (número de infectados e mortos). As variáveis independentes foram:

a) competências administrativas e de gestão (tipo de órgão gestor, formação do chefe da área, existência do Plano Municipal de Saúde, Número de servidores estatutários e despesa Municipal com Saúde; b) capacidades de prestação de serviços de saúde (Unidades Básicas de Saúde, população atendida pelo Programa Saúde da Família, número de hospitais, existência de Agentes Comunitários de Saúde, número de médicos, Existência de Vigilância em Saúde, Vigilância Epidemiológica e Controle de Endemias; c) capacidades políticas: participação em consórcios intermunicipais e conselhos municipais de saúde. Constatou-se que número de médicos, gastos com saúde, existência de hospitais e a participação em consórcios são variáveis estatisticamente significantes.

Na política educacional, Vazquez (2012) analisa os resultados obtidos pelas políticas de educação (ensino fundamental) em função das capacidades administrativas e financeiras dos municípios.³ Argumenta-se que regras e incentivos inseridos nas regulações federais não são suficientes para assegurar um bom desempenho municipal na execução local. Também é preciso que os municípios disponham de capacidades administrativas e financeiras para garantir uma alocação mais eficaz dos recursos municipais para complementar as transferências federais. O estudo mostra a influência da receita disponível sobre o desempenho municipal na execução das políticas, enquanto a existência de capacidades administrativas não afetou os resultados obtidos na gestão local da educação.

Cavalcante (2014) mostra que, embora com acesso universalizado, os municípios apresentam diferenças consideráveis na gestão educacional. Os índices de capacidade institucional da educação apresentam um padrão mais heterogêneo. Na provisão de serviços, não se verificam diferenças claras no grau de dispersão dos índices. Embora não haja uma diferenciação regional tão grande na forma

3 O mesmo argumento é testado na política de saúde, com foco na área de atenção básica e as conclusões para essa políticas são similares às obtidas na educação municipal.

como os municípios se estruturam, o oposto é nítido na provisão de serviços educacionais.

No campo da segurança pública, Madeira *et al* (2018) avaliam que, com avanços e retrocessos na coordenação promovida pelo Governo Federal, pouca atenção tem sido dada à falta de capacidade estatal municipal. Sobretudo, gestão qualificada, instituições públicas, normas legais, recursos humanos e financeiros que permitam ao Estado formular e implementar políticas públicas para resolver os problemas sociais. O trabalho analisa a capacidade estatal em segurança pública municipal com foco nas capitais brasileiras por meio da construção do Indicador de Capacidade Estatal composto pelas dimensões coercitiva, fiscal, de implementação e relacional. Conclui-se que, apesar das grandes diferenças encontradas entre as capitais em cada região, é possível verificar: a) uma associação entre a existência de uma secretaria municipal de segurança pública e o desenvolvimento de um plano municipal de segurança; b) há uma associação entre existência de uma burocracia municipal em segurança (guarda municipal) e a ampliação de gastos municipais na área; c) gastos municipais com segurança estão associados a sua capacidade de arrecadação.

Na área ambiental, a capacidade instalada nos municípios foi analisada por Leme (2010). O foco foram as limitações na implementação da Política Nacional do Meio Ambiente e do Sistema Nacional de Meio Ambiente. Com base na pesquisa Munic IBGE foram avaliadas questões como: existência de órgão gestor próprio, tipo de vínculo dos servidores, se existe conselho municipal, se a sociedade civil participa deste fórum e se existe fundo municipal de meio ambiente. Um dos gargalos identificados foi a fragilidade e déficits de capacidade instalada dos municípios, ainda que tenha melhorado em anos anteriores. Os indicadores apontam para avanços na gestão ambiental municipal, porém os dados indicam a necessidade de seu aperfeiçoamento e a importância de implementação em conjunto com a sociedade.

No campo de estudos de desenvolvimento socioeconômico

local três trabalhos podem ser citados. A pesquisa de Cardoso e Marengo (2019) buscou compreender a estrutura burocrática da administração pública local por meio das dimensões “quantidade de servidores por habitante” e “capacitação dos servidores” para avaliar seu impacto na desigualdade econômica dos municípios medidos pelo Índice de Gini e o IDH-M. Ambas as variáveis foram utilizadas como *proxy* de medição de desempenho municipal. Os resultados alcançados por meio das correlações e regressões logísticas evidenciam que a capacitação dos servidores públicos municipais é importante para o alcance de bons resultados. Também se destaca que o papel dos servidores estatutários é mais relevante na obtenção do indicador IDH-M que os demais vínculos administrativos. Porém, diferentemente do esperado, o quantitativo de servidores *per capita* não se mostrou significativo em termos estatísticos.

Mendes e Ferreira (2021) analisam a influência da *accountability* (controle social, horizontal e vertical) e da capacidade estatal na alocação dos recursos públicos e no desenvolvimento socioeconômico nos municípios. Constata-se que a capacidade estatal local é um importante instrumento da alocação dos recursos públicos. Sua influência é dada pelo conjunto de elementos que compõem estas capacidades (elementos políticos, administrativos e burocráticos). Nota-se também que a capacidade municipal é influenciada diretamente por instrumentos democráticos de controle, sejam estes eleitorais (controle vertical) ou de *accountability* social (instrumentos de controle social como conselhos de políticas públicas). Para tanto, foi elaborado um índice de Capacidade Municipal a partir de análise fatorial que foi aplicado sobre a Modelagem de Equações Estruturais.

O trabalho de Coelho, Guth e Loureiro (2020) analisa a relação entre capacidades governamentais municipais e desenvolvimento humano no Brasil. Com base em regressões logísticas, distribuição de frequências e análises geoespaciais, discute-se se capacidades estatais estão associadas

à variação no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M) em municípios com menos de 50 mil habitantes. Os resultados sugerem que atividades de planejamento e de interação com outros atores possuem uma associação maior com o IDH-M do que adoção de fundos ou estruturas administrativas. A quantidade de conselhos participativos, de planos e consórcios também apresenta efeito estatístico significativo e positivo.

Os resultados destas duas últimas pesquisas mostram que a capacidade é influenciada pelas duas dimensões teóricas de capacidades estatais – técnico-administrativas e político-institucionais. Optou-se por apresentar o argumento teórico e os resultados empíricos completos obtidos pelos autores, pois não faria sentido separá-los. A próxima seção apresenta outros estudos que também se baseiam na discussão das capacidades políticas para analisar a realidade municipal.

4.3 Capacidades estatais como recursos políticos dos governos locais

Como já enfatizado, esta abordagem é menos desenvolvida, ainda que mais recentemente alguns trabalhos venham utilizando o debate sobre capacidades estatais pela ótica dos recursos políticos. Além dos artigos e investigações anteriormente referidos, quais sejam, os trabalhos de Coelho, Guth e Loureiro (2020), Barbosa e Vaz (2019), Mendes e Ferreira (2021) e Grin (2020), pode-se ainda destacar mais quatro trabalhos.

O texto de Papi e Demarco (2018) analisa a formulação dos PPAs em municípios do Rio Grande do Sul de 2014 a 2017. Uma das dimensões consideradas de capacidade estatal foi a interlocução do Poder Executivo com a sociedade civil. Observou-se que na totalidade dos municípios da pesquisa havia algum tipo de canal de participação social (audiência pública, plenárias ou orçamento participativo) no processo de elaboração e definição dos programas do PPA. No que se refere à natureza da participação, houve processos consultivos, informativos e ou deliberativos. A

participação da sociedade civil nos diferentes canais de participação parece ter se relacionado, em parte, com o porte do município: nos dois maiores (Porto Alegre e Rio Grande) caracterizam-se pela participação deliberativa, ao passo que entre os menores a participação foi predominantemente informativa.

Observou-se que a elaboração dos PPAs municipais 2014-2017 refletiu a predominância de uma estrutura organizacional *ad hoc* e com baixa participação da sociedade. No entanto, a interlocução com a sociedade civil organizada é de alcance limitado dado o caráter consultivo ou informativo. Igualmente importante foi o baixo alcance das ações de capacitação de servidores públicos municipais, voltadas a qualificar a elaboração e gestão dos PPAs, em comparação com as capacitações ofertadas por consultorias contratadas do setor privado.

Grin *et al.* (2018) analisam a importância de dois arranjos de capacidades políticas organizados com base na interação e relacionamento gerado pelos governos locais: consórcios intermunicipais e conselhos municipais de políticas. Nestes trabalhos busca-se avaliar a importância da implementação desses arranjos para a gestão fiscal municipal (se influenciam na geração de receitas próprias e na redução de despesas), mas nenhuma significância estatística dessas duas variáveis foi encontrada. Grin (2020) avalia se atuação consorciada com outras cidades e mais compartilhada com a sociedade por meio de conselhos de políticas geram efeitos na política de saúde, considerando o combate à Covid-19. Há evidências empíricas relevantes que o consorciamento foi um fator chave para a redução do número de infectados e de mortos. A variável conselhos não se mostrou estatisticamente significativa.

Por fim, Grin e Fernandes (2019) descrevem a realidade dessas duas formas de relacionamento político e institucional nas cidades brasileiras mostrando que o consorciamento é desigualmente distribuído em termos regionais, por porte de município – sendo

mais comum naqueles até 50 mil habitantes – e por setor de política pública. Quanto aos conselhos municipais de políticas públicas, o levantamento baseado em diversas pesquisas Munic IBGE apresenta o número existente em vinte e quatro tipos de políticas públicas.

Feito esse balanço da literatura, pode-se concluir que ainda há um grande espaço para análise das capacidades estatais municipais em suas duas mais relevantes dimensões – técnica e relacional –, considerando as heterogeneidades entre as políticas públicas e sua variação subnacional. Essa é a tarefa do presente livro: apresentar um panorama, inédito na pesquisa nacional, sobre o caleidoscópio de capacidades estatais municipais no Brasil, ressaltando as diferenças existentes por setor de atuação governamental e sua irregularidade territorial.

Referências

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia Política*, n.24, p. 41-67, 2005.

ACEMOGLU, D.; GARCIA-JIMENO C. e ROBISON, J. A. *State Capacity and Economic Development: A Network Approach*, 2014. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2382859. Acesso: 21 Mar. 2021.

ALMEIDA, G. M. J. A et al *A política nacional de regularização fundiária: capacidades institucionais dos municípios na implementação do Programa Federal Papel Passado e suas implicações na gestão do território*. In: XVII Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Estudos Urbanos e Regionais, São Paulo, 2017. *Anais São Paulo: ENANPUR*, 2017. p. 1-25.

ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a federação?. *Revista de Sociologia Política*, n. 24, p. 29-40, 2005.

ARRETCHE, M. T. S. et al *Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional*. Brasília: São Paulo: Secretaria Nacional de Habitação / Ministério das Cidades e do Centro de Estudos da Metrópole/Cebrap, 2012.

ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.14, n. 40, p.111-141, 199.

AGUIAR, R. B.; LIMA, L. L Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. BIB: *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n. 89, p. 1-28, 2019.

BARBOSA, L. A.; VAZ, J. C. Arranjos institucionais e capacidades de governo em processos participativos de urbanização: o caso de São Bernardo do Campo – SP. *Revista do Serviço Público*, v. 70, n.1, p. 35-58, 2019.

BATISTA, M. Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. *Revista do Serviço Público*, v. 66, n.3, p.345-370, 2015.

BERTRANOU, J. *Notas sobre el concepto de capacidad estatal y sus aplicaciones*, Mimeo, ICO/UNGS, 2012.

BICHIR, R. M.; SIMONE JUNIOR, S.; PEREIRA, G. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação. O caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 35, n. 102, p. 1-23, 2019.

BICHIR, R. M.; SIMONE JUNIOR, S.; PEREIRA, G. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação. O caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). In: LOTTA, G. S. (Ed.). *Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil*. Brasília: ENAP, 2019. p. 225-256.

BICHIR, R. M. A Emergência e a Consolidação de Programas de Transferência de Renda no Brasil, na Argentina e na África do Sul. In: GOMIDE, A. A. e BOSCHI, R. R. (Eds.). *Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016. p. 325-360.

BICHIR, R. M. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. Tese de doutorado. IUPERJ: Rio de Janeiro. 2011.

BOWMAN, Ann O'M. e KEARNEY, R. C. Dimensions of State Government Capability. *The Western Political Quarterly*, v. 41, n. 2, p. 341-362, 1988.

CABRERO, M. E. Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal? *Gestión y Política Pública*, v.XII, n.3, p. 753-784, 2004.

CÁRDENAS, M. State Capacity in Latin America. Global Economy and Development. *In: Presidential Lecture of the Latin American and Caribbean Economic Association*, 2009, Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires: LACEA, 2009. p. 1-50.

CARDOSO, A. R.; MARENCO, A. Qualidade Burocrática e Performance Estatal: desvendando a caixa preta do município. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 11, n. 4, p. 1-21, 2019.

CAVALCANTE, P. A implementação municipal das políticas sociais: uma análise espacial. *Planejamento e Políticas Públicas*, v. 42, p. 239-269, 2014.

CAVALCANTE, P.; RIBEIRO, B. O Sistema Único de Assistência Social: resultados da implementação da política nos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, v.46, n.6, p.1459-1477, 2012.

COELHO, R; GUTH, F.; LOUREIRO, M. Capacidades governamentais municipais e desenvolvimento humano local no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 71, n.4, p. 778-808, 2020

COMPLETA, E. R. Capacidad estatal: ¿qué tipo de capacidad y para qué tipo de Estado? *PostData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, v. 22. n. 1, p. 111-140, 2017.

CINGOLANI, L. *The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures*. Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP13. Maastricht, The Netherlands: Maastricht Graduate School of Governance (MGSoG), 2013.

DÁRCY, M.; NISTOSKAYA, M. State Capacity, Quality of Government, Sequencing and Development Outcomes. *In: BÅGENHOLM, A; BAHUR, M., GRIMES, M. e ROTHSTEIN, B. (Eds.). Oxford Handbook of the Quality of Government*. Oxford: Oxford University Press, 2020.

DOLLERY, B. *et al Local Public, Fiscal and Financial Governance: An International Perspective*. Switzerland: Pallgrave MacMillan, 2020.

ENRIQUEZ, E.; CENTENO, M. A. State Capacity: Utilization, Durability, and the Role of Wealth vs. History. *International and Multidisciplinary Journal of Social Sciences*, v. 1, n. 2, p.130-162, 2012.

EVANS, P. El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa. *Reforma y Democracia*, n. 25, p. 7-32, 2003.

EVANS, P. *Embedded Autonomy: states and industrial transformation*. Princeton, Princeton University Press, 1995.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. Burocracia e crescimento: uma análise internacional dos efeitos das estruturas do Estado "weberiano" sobre o crescimento econômico. *Revista do Serviço Público*, v. 65, n. 4, p. 407-437, 2014.

EVANS, P. B.; RUESCHMEYER, D.; SKOCPOL, T.. On the road toward a more adequate understanding of the State. In: ----- . *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 202. p. 346-366.

FREDERICKSON, P.; LONDON, R. Disconnect in the hollow state: The pivotal role of organizational capacity in community-based development organizations. *Public Administration Review*, 60, p. 230-239, 2000.

GARGAN, J. T. Consideration of Local Government Capacity. *Public Administration Review*, v. 41, n. 6, p. 649-658, 1981.

GEDDES, B. *Politician's Dilemma: building state capacity in Latin America*. Los Angeles: University of California Press, 1994.

GOMES, D. L M.; FERREIRA, P. A.; MORETTO, J. A. Capacidade estatal e formulação de políticas sociais por municípios sob a ótica da gestão pública democrática. *Sociedade e Cultura*, v. 20, n. 1, p. 83-104, 2017.

GOMIDE, A. de A. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (Eds.). *Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016. p. 15-47.

GOMIDE, A. D. A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO R. A. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, E. (Orgs.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas*. Brasília, DF: Ipea; Enap, 2018. p. 85-104.

GOMIDE, A. D. A.; PIRES, R. *Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de política públicas*. Brasília, DF: Ipea, 2014.

GRIN, E. J.; FERNANDES, G. A. L. Capacidades Estatales en los Municipios Brasileños: Resultados tímidos en un contexto de autonomía política local y un escenario de dependencia financiera. In: GRIN, E. J. Grin; COMPLETA, E. R.; CARRERA-HERNANDÉZ, A.P. E ABRUCIO, F. L. (Eds.). *Capacidades Estatales en Gobiernos Locales Iberoamericanos: Actualidad, Brechas y Perspectivas*. Rio de Janeiro: FGV, p, 92-148, 2019.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. *Reforma y Democracia*, v. 70, n., p. 93-126, 2018.

GRIN, E. J. *et al* Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 23, n. 76, p. 312-336, 2018.

GRIN, E. J. Capacidades estatales en salud: ¿cómo les está yendo a los municipios brasileños en el combate al Covid-19?. In: XXV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa. Documentos... Lisboa: CLAD, 2020. p. 1-20.

GRIN, E. J. Notas sobre a construção do conceito de capacidades estatais. *Revista Teoria & Sociedade*, v. 20, n. 1, p. 148-176, 2012.

GRINDLEE, M. S. (ed.). *Getting Good Government: capacity building in the public sector of developing countries*. Cambridge: Harvard University Press, 1997.

GRINDLEE, M. S. *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

HALL, J. L. Assessing Local Capacity for Federal Grant-Getting. *The American Review of Public Administration*, v. 38, n. pp-463-479, 2008.

HANSON, J. K.; SIGMAN, R. Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research. *Journal of Politics*, forthcoming, 2020.

HANSON, J. K.; SIGMAN, R. *Measuring state capacity: Assessing and testing the options*. In: Annual Meeting American of the Political Science Association Conference. September, 1-5, 2011.

HILDEBRAND, M. E.; GRINDLEE, M. S. Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What can be done? In: GRINDLEE, M. S (Ed.). *Getting Good Government: capacity building in the public sector of developing countries*. Harvard Institute for International Development: Harvard University. p. 31-62.

INGRAHAM, P. W. (Ed.). *In Pursuit of performance: management systems in state and local government*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2007.

KJAER, M.; HANSEN, O. H.; THOMSEN, J. P. F. *Conceptualizing state capacity: Testing the Validity of Tax Compliance as a Measure of State Capacity*. Gothenburg: University of Gothenburg, 2002. (Democracy, the State, and Administrative Reforms Research Report, n. 6).

KOCHER, M. State capacity as a conceptual variable. *Yale Journal of International Affairs*, v. 5, n. 2, p. 2010. Disponível: < <https://www.yalejournal.org/publications/state-capacity-as-a-conceptual-variable>>. Acesso em: 20 Dez. 2017.

KUGELMAS, E.; SOLA, L. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*, v.11, n.2, p. 63-83, 1999.

KUHLMANN, S.; BOUCKAERT, G. *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis*. London: Palgrave Macmillan, 2016.

LEME, T. N. Os municípios e a política nacional do meio ambiente. *Planejamento e Políticas Públicas*, n.35, p. 26-52, 2010.

LIMA, L. L. *et al* Planejamento governamental nos municípios brasileiros: em direção a uma agenda de pesquisa. *Cadernos Ebape.BR*, v. 18, n. 2, pp-323-335, 2020a.

LIMA, L. L. *et al* Plano Plurianual como proxy para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 12, p. 1-16, 2020b.

LUNA, J. P.; SOIFER, D. H. Capturing Subnational Variation in State Capacity: A Survey-Based Approach. *American Behavioral Scientist*, v.61, n.8, p. 887-907, 2017.

MADEIRA, L. M. *et al* Capacidade estatal na segurança pública municipal das capitais brasileiras. In: MARENCO, A. e NOLL, M. I. (Eds.). *A política, as políticas e os controles: como são governadas as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2018. p. 141-170.

MANN, M. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *Archives Européennes de Sociologia*, v. 25, p. 185-213, 1984.

MARCH, J. G.; OLSON, J. P.; OLSEN, J. P. Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government, *The American Political Science Review*, v. 77, n. 2, p. 281-296, 1983.

MARENCO, A. Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 60, n. 4, p. 1025-1058, 2017.

MARENCO, A.; STROHCHOEN, M. T. B.; JONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, n. 64, p.3-21, 2017.

MENDES, W. A. e FERREIRA, M. A.M. A influência da accountability na capacidade estatal, na alocação dos recursos públicos e no desenvolvimento socioeconômico em municípios brasileiros. *Revista de Contabilidade Contemporânea*, v. 18, n. 46, p. 131-147, 2021.

MIGDAL, J. S. *Strong societies and weak states: state-society relations and state capabilities in the Third World*. Princeton: Princeton University Press, 1988.

MIRANDA, G. L.; OLIVEIRA, V. C. Capacidade estatal e eficácia na política de atenção a crianças e adolescentes. *Revista do Serviço Público*, v. 69, n.1, p. 145-180, 2018.

MENICUCCI, T. M. G.; MARQUES, A. L. F.; SOLVEIRA, G. A. O desempenho dos municípios no Pacto pela Saúde no âmbito das relações federativas do Sistema Único de Saúde. *Saúde e Sociedade*, v.26, n.2, p.348-366, 2017.

NISTOTSKAYA, M.; CINGOLANI, L. Bureaucratic Structure, Regulatory Quality, and Entrepreneurship in a Comparative Perspective: Cross-Sectional and Panel Data Evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 26, n. 3, pp-519-534, 2015.

O'DONNELL, G. *Democracia, agência e estado: teoria com intenção comparativa*. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

O'DDONNELL, G. On the state, democratization and some conceptual problems: a Latin American view with glances at some postcommunist countries. *World Development*, v. 21, n.1. p. 355-369, 1993.

OLSEN, J. P. Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 16, n. 1, 2006, p. 1-24.

PAES DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração Pública*, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

PAPI, L. P. e DEMARCO, D. J. Planejamento governamental nos municípios brasileiros: um debate sobre a construção das capacidades estatais no RGS. *In: 11º Encontro da ABCP, Curitiba, 2018. Anais...Curitiba: ABCP. p. 1-26.*

PAPI, L. P. e DEMARCO, D. J. e LIMA, L. L. Capacidades Estatais e Planejamento governamental municipal: uma análise no Rio Grande do Sul. *In: VI Encontro Brasileiro de Administração Pública, Salvador, 2019. Salvador: SBAP, 2019. p. 1-16.*

PERRY, G., GARCÍA, E.; JIMÉNEZ, P. *State capabilities in Colombian municipalities: measurements and determinants*. CAF – Working paper N°2014/08. Cooperación Andina de Fomento, 2014.

PUTNAM, R. D. *et al* Explaining institutional success: The case of Italian regional government. *American Political Science Review*, v. 77, n.1, p. 55-74, 1983.

REPETTO, F. *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Documentos de Trabajo I-52, 2004.

SANTANA, M. O.; GOMES, S. C. Capacidades estatais no federalismo brasileiro: um perfil da evolução do funcionalismo público

municipal no Rio Grande do Norte no período recente. *In: Anais do Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas*, Brasília, 2017. Brasília: ENEPCP, 2017. p. 1-24.

SÁTYRO, N. G. D.; CUNHA, E. S. M. Jogando luzes sobre os determinantes burocráticos e de gestão da política de assistência social. *Opinião Pública*, v. 25, n.2, p. 401-432, 2019.

SÁTYRO, N. G. D.; CUNHA, E. S. M.; CAMPOS, J. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. *Opinião Pública*, v. 22, n.2, p. 286-317, 2016.

SIKKINK, K.; WOLFSON, L. Las capacidades y la autonomia del Estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neoinstitucionalista. *Desarrollo Económico*, v. 32, n.128, p. 543-574, 1993.

SILVA, F. L. *Prioridade política e capacidade burocrática: a implementação do PAC- urbanização de assentamentos precários*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Programa de Pós-graduação em Administração Pública e Governo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, p. 317, 2019.

SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. *In: EVANS, P. B.; RUESCHMEYER, D.; SKOCPOL, T (Eds). Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. p. 3-43.

SKOCPOL, T.; FINEGOLD, K. State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal. *Political Science Quarterly*, v. 97, n. 2, p. 255-278, 1982.

SOIFER, H. D. State Infrastructural Power: Conceptualization and Measurement in Empirical Analysis. *Studies in Comparative International Development*, n. 43, p. 231-251, 2008.

SOUZA, C. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas.

Revista de Administração Pública, v. 51, n. 1, p. 27-45, 2017.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p.105-121, 2005.

SOUZA, C.; CARVALHO, I.M.M. Reformado Estado, Descentralização e Desigualdades. *Lua Nova*, 48, p. 187-213, 1999.

SKOWRONNEK, S. *Building a new American state*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

VAZQUEZ, D. A. *A influência das capacidades municipais nos resultados das políticas de educação e saúde*. In: 36o Encontro Anual da ANPOCS, 2012, Caxambu. Anais. Caxambu: ANPOCS, 2012. p. 1-28.

VELOSO, J. F. A. *et al Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras*. Brasília: Ipea, 2011.

WEISS, L. *The myth of powerless state*. New York: Cornell University Press, 1998.